VII kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej**
(nr 68)
z dnia 25 lipca 2013 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 68)

25 lipca 2013 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Damiana Raczkowskiego (PO)**, zastępcy przewodniczącego Komisji, zaopiniowała:

– w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu, poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw.

W posiedzeniu udział wzięli: **Maciej Ptaszyński** przedstawiciel Polskiej Izby Handlu.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Ilona Szczepańska, Marcin Wójcik** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych; **Katarzyna Abramowicz, Tomasz Czech** – legislatorzy z Biura Legislacyjnego oraz **Antoni Bojańczyk** – ekspert z Biura Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Damian Raczkowski (PO):

Otwieram posiedzenie Komisji. Witam wszystkich. Pan przewodniczący prosił mnie o poprowadzenie dzisiejszego posiedzenia, ponieważ sam nie zdąży dotrzeć do nas na czas.

W porządku dziennym mieliśmy zaplanowane cztery sprawy. Jednak sprawa poselskiego projektu o zachowaniu przez Skarb Państwa uprawnień w spółkach pod nazwą Zakłady Azotowe „Puławy" spadła z uwagi na konieczność uzyskania przez wnioskodawców dodatkowych opinii. Pan poseł Żaczek, który jest przedstawicielem wnioskodawców, zwrócił się do przewodniczącego Komisji z prośbą o przesunięcie terminu rozpatrzenia tego projektu. Pan przewodniczący przychylił się do tej prośby. Druga to sprawa, która jako jedyna będzie rozpatrywana dzisiaj. Widzę pana posła Andrzeja Romanka, którego serdecznie witam na posiedzeniu. Pozostałe sprawy, tj. sprawa poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane, w której przedstawicielem wnioskodawców jest pan poseł Tadeusz Dziuba, również w związku z tym, że brakuje nam opinii prawnych, zostanie przesunięta na później. Jest szansa, że na najbliższym posiedzeniu Komisji Ustawodawczej zajmiemy się tym projektem. Również z inicjatywy przewodniczącego, pana posła Wojciecha Szaramy, ta sprawa została przesunięta. I ostatnia kwestia, czyli czwarty punkt dzisiejszego porządku dziennego, sprawa poselskiego projektu ustawy o ochronie lokatorów, w której przedstawicielem wnioskodawców jest pan poseł Ryszard Zbrzyzny, została zdjęta z porządku dziennego na prośbę pana posła, który nie może uczestniczyć w dzisiejszym posiedzeniu. Biuro Legislacyjne wskazuje, że przydałaby się jakaś pogłębiona analiza konstytucyjna tych zagadnień i sądzę, że prezydium Komisji zajmie się tym problemem. Jeśli członkowie Komisji zgodzą się z takim wnioskiem, to już w okresie wakacyjnym zlecimy te analizy, aby mieć szerszą wiedzę przy rozpatrywaniu tego projektu.

Szanowni państwo, przechodzimy więc do rozpatrzenia poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego. Proszę pana posła Andrzeja Romanka, aby syntetycznie przedstawił projekt i ustosunkował się do opinii Biura Legislacyjnego oraz Biura Analiz Sejmowych.

Poseł Andrzej Romanek (SP) – spoza składu Komisji:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, intencją projektodawcy jest to, aby wzmocnić, podkreślam wzmocnić, w sposób zdecydowany funkcje kontrolne Najwyższej Izby Kontroli. Podam dane statystyczne, a one są zatrważające. Wynika z nich jednoznacznie, że funkcje kontrolne NIK, jeśli chodzi o aspekt dotyczący zawiadamiania, bo tak wynika z przepisów ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, w momencie przełamania prawa w spo-

sób daleko idący, a więc podejrzenia popełnienia przestępstwa i zawiadomienia stosowanych organów ścigania, w tym przypadku prokuratury, są niestety iluzoryczne. Okazuje się, że liczba wszczętych postępowań z zawiadomienia kontrolerów Najwyższej Izby Kontroli – podkreślam, że te zawiadomienia są poparte zgromadzonym przez kontrolerów NIK w toku postępowania kontrolnego materiałem dowodowym – jest dramatycznie mała. Liczba wszczętych spraw, jeśli chodzi o postępowania karne z zawiadomienia kontrolerów NIK, wyraża się w promilach. W ubiegłym roku wniesiono jeden akt oskarżenia. A przecież, jeżeli zawiadamia inspektor kontroli NIK jako inspektor kontroli państwa, to my powinniśmy domniemywać, że to zawiadomienie nie jest przejawem sądowego pieniactwa, tylko przejawem ustaleń, które poczyniono w toku czynności kontrolnych.

Dlatego jako projektodawcy proponujemy, aby zmienić przede wszystkim art. 10 ustawy – Kodeks postępowania karnego, któremu to przepisowi nadamy brzmienie, iż organ powołany do ścigania przestępstw jest obowiązany do wszczęcia i przeprowadzenia postępowania, a oskarżyciel publiczny także do wniesienia i popierania aktu oskarżenia o czyn ścigany z urzędu, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

Dlaczego przełamujemy zasadę legalizmu? Bo generalnie, jeżeli chodzi o przestępstwa ścigane z urzędu, organy ścigania mają obowiązek, nie mogą stosować oportunizmu, muszą wszcząć i prowadzić postępowanie. Dlaczego więc przełamujemy tę zasadę? Otóż dlatego, że dajemy takie uprawnienie a nie obowiązek, na co zwracam uwagę, organom Najwyższej Izby Kontroli, uprawnienie a nie obowiązek. Konsekwencją jest zmiana art. 63 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, w którym to artykule nadajemy w zakresie postępowania dochodzeniowego możliwości wszczęcia i prowadzenia postępowania, ale wszczęcia i prowadzenia postępowania w zakresie czynności już procesowych, niezależnie od czynności kontrolnych, co podkreślam, natomiast w zakresie postępowania dotyczącego śledztwa uprawnienia, które ma Policja, czyli przeprowadzenie części czynności śledczych lub całości, jeżeli takie zlecenie będzie ze strony prokuratora. Ale, podkreślam, to wszystko jest – bo na to zwraca się uwagę w opiniach – w zakresie czynności kontrolnych prowadzonych przez NIK. Inaczej mówiąc, jeżeli NIK prowadzi postępowanie kontrolne i stwierdzi, że wedle jej opinii na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego doszło do naruszenia prawa i jest przesłanka do wszczęcia postępowania, to wszczyna to postępowanie, jeśli chodzi o dochodzenie. A jeżeli chodzi o kwestie dotyczące śledztwa, to zawiadamia i na zlecenie prokuratury może dokonywać określonych czynności śledczych. To jest istota rzeczy.

Dlaczego o tym mówimy i dlaczego uważamy, że to jest niezwykle istotne? Afera Amber Gold była aferą, która dotknęła bardzo wielu osób, a gdyby z zawiadomienia Komisji Nadzoru Finansowego, potem z zawiadomienia Najwyższej Izby Kontroli organy ścigania, czyli w tym przypadku prokuratura, wszczęły postępowanie, z całą pewnością liczba osób pokrzywdzonych byłaby zdecydowanie mniejsza, jeżeli w ogóle takowe by były. Niestety, zarówno raport NIK w tej materii został zignorowany, mówiąc najogólniej, a Komisja Nadzoru Finansowego, która wielokrotnie zawiadamiała prokuraturę, też nie osiągnęła zamierzonego celu. Dlatego chcemy wzmocnić czynności kontrolne NIK poprzez nadanie jej takich właśnie, a nie innych uprawnień.

I na jeszcze jedno zwrócę uwagę. NIK nie będzie oskarżycielem, proszę na to zwrócić uwagę. Cały zebrany materiał dowodowy i przygotowany akt oskarżenia musi być zaaprobowany i zaakceptowany przez prokuratora, podkreślam, przez prokuratora. Zarzuty postawione w opiniach, a dotyczące naruszenia konstytucji są nieuzasadnione, dlatego że to prokurator sam oceni zgromadzony materiał dowodowy i będzie się przekonywał na jego podstawie, czy jest podstawa do uzupełnienia, czy jest podstawa do wniesienia aktu oskarżenia. Odpowiedzialność co do oskarżenia przed sądem, co podkreślam, będzie pozostawała w rękach prokuratora.

Konkludując, aby wzmocnić uprawnienia kontrolne Najwyższej Izby Kontroli projekt nadaje jej uprawnienia dochodzeniowo-śledcze, ale także uprawnienia w sprawach dotyczących wykroczeń powinny być tak skonstruowane.

Jeszcze na jedno zwrócę uwagę. Najwyższa Izba Kontroli jest usytuowana pomiędzy organami władzy ustawodawczej i organami władzy wykonawczej. Prezesa Najwyższej Izby Kontroli wybiera Sejm, sprawozdanie składa Sejmowi i tak dalej. Jeśli więc porów-

namy jego pozycję do pozycji prokuratora – składanie sprawozdania, a potem przyjęcie lub nieprzyjęcie tego sprawozdania i możliwość odwołania Prokuratora Generalnego – to porównując te dwa stany zauważamy pewną paralelność sytuacji. A więc podkreślam jeszcze raz, stawiany zarzut naruszenia konstytucji jest zarzutem, wedle naszej opinii, absolutnie nie uzasadnionym. Albo NIK w rzeczy samej będzie miała możliwość kontroli organów władzy wykonawczej, bo taka jest jej rola, będzie posadowiona między jednymi a drugimi, i będzie realnie organy władzy wykonawczej kontrolować, albo będzie to kontrola, mówiąc wprost, iluzoryczna.

Co z tego, że będzie raport NIK? Takich raportów było dziesiątki. Jeden akt oskarżenia wniesiony na zawiadomienie organów NIK w roku ubiegłym. Przecież to nawet nie jest 1%, to są promile. Co z tego, że NIK będzie słała dokumenty pokontrolne, chociażby do Prezesa Rady Ministrów. Tak było w sprawie afery Amber Gold. Nic. A jeśli będzie wszczynała czynności kontrolne czy inne czynności procesowe, zbierze materiał dowodowy, to ten materiał oceni prokurator. Tu jest ta tama, o które rozbija się wiele spraw. Wiele osób o tym mówi i mówi się o tym w opiniach. Tamą jest ocena materiału przez prokuratora. To prokurator będzie decydował ostatecznie, czy wnosić, czy nie wnosić akty oskarżenia. Dajmy narzędzie NIK, aby kontrola miała rzeczywisty wymiar, a nie tylko iluzoryczny.

Oprócz kontroli zleconych przez Sejm, co jest wyjątkowe, NIK ustala plany kontroli i je wykonuje. Nie ukrywam, że wykazuje wiele naruszeń prawa, czyli działa w myśl zasady legalizmu, w tym naruszeń, które mają znamiona czynu zabronionego. One też się kończą tylko i wyłącznie zawiadomieniem, które, mówiąc wprost, prokuratura czasami – przepraszam, nie chciałbym nikogo obrażać – albo ignoruje, o co prokuratury nie posądzam, albo – to drugi aspekt, na który zwracam uwagę, prokuratorzy nie są przygotowani do prowadzenia tego typu postępowań. Nie zarzucam tu czegoś prokuraturze, to są szczególne postępowania – w sprawach podatkowo-księgowych, w sprawach dotyczących aspektów, w których prokuratorów się po prostu nie szkoli. Dlatego często, żeby mieć święty spokój, odmawiają oni wszczęcia postępowania. Czyli niewiedza prokuratorów zastępowana będzie bardzo rzetelną wiedzą inspektorów Najwyższej Izby Kontroli, którzy, mając wiedzę z zakresu spraw gospodarczych, dotyczącą rzetelności prowadzonych spraw w organach administracji rządowej, będą wspierać tak naprawdę prokuraturę, przygotowując materiał dowodowy, przygotowując akt oskarżenia. W związku z tym niech te dwa organy działają wspólnie, wspierają się. Podkreślam, NIK tylko w zakresie, w jakim wszczyna kontrole lub prowadzi postępowanie kontrolne, będzie miała te uprawnienia. Nic ponad to. To nie będzie tak, jak napisano w opinii, że będzie można w zakresie zawiadomienia z innego tytułu zlecić NIK przeprowadzenie określonych czynności, np. śledczych. Nie. Nie będzie można. NIK tylko wszczyna, znajduje, zauważa, i co? Dzisiaj jest tak, że zawiadamia i na tym się jej rola kończy, a ma zgromadzony materiał procesowy.

Proszę, niech państwo się nad tym zastanowią. Wzmocnijmy kontrolę NIK, żeby to nie był organ kontroli, który ma uprawnienia w konsekwencji iluzoryczne. Produkuje masę dokumentów, które tak naprawdę ani mocy, ani walorów dowodowych nie mają i nie można ich wykorzystać. A prokuratura, która miałaby prowadzić w tym zakresie postępowania od nowa ponawia czynności procesowe, a często ze względu na brak wiedzy specjalistycznej, bo w tych przypadkach jest ona niezbędna – inspektorzy NIK tę wiedzę mają, a prokuratorzy jej nie mają – odmawiają wszczęcia postępowania lub te postępowania umarzają.

Przewodniczący poseł Damian Raczkowski (PO):

Proszę o przedstawienie stanowiska Biura Analiz Sejmowych, a następnie Biura Legislacyjnego. Potem otworzę dyskusję. Chcę też poinformować, że o udział w dzisiejszym posiedzeniu Komisji Ustawodawczej poprosili przedstawiciele Polskiej Izby Handlu. Jeżeli państwo chcieliby zabrać głos, to po dyskusji udzielę państwu głosu.

Ekspert Biura Analiz Sejmowych Antoni Bojańczyk:

Ja dzisiaj zastępuję prof. Sakowicza, który przygotował opinię pisemną dla BAS. Tak że jestem w niełatwej sytuacji, dlatego że będę, niezależnie od własnych poglądów na omawiany problem, prezentował opinię pana profesora.

Zacznę od uwagi generalnej. Zasadniczym zarzutem postawionym projektowi, którego nie niweluje, jak sądzę po tym, co usłyszałem przed chwilą, pan poseł Romanek jest zarzut niekonstytucyjności. Mogę powiedzieć tylko tyle, że w pełni przychylam się do tego, co napisał prof. Sakowicz. Niezależnie od intencji projektodawców ten projekt z uwagi na niezgodność w zakresie konstytucyjnym bez zasadniczych zmian nie może być, jak sądzę, dalej procedowany.

Dwa zasadnicze zarzuty. Po pierwsze, podległość Sejmowi. Prof. Sakowicz w opinii to wyjaśnił. Nie daje się to pogodzić z uprawnieniami, które proponuje projekt przyznać NIK. A po drugie, jak sądzę, najistotniejszy zarzut konstytucyjny, to zarzut wykroczenia przez projekt poza ścisłe kompetencje konstytucyjne.

Tu nawiążę do tego, co powiedział pan poseł Romanek. Postulując wzmocnienie pozycji NIK, powiedział, że warto w ten sposób kształtować pozycję ustrojowo-prawną NIK, żeby to nie był organ kontroli. Być może to jest intencja słuszna i zupełnie zasadna, ale obecnie NIK jest organem kontroli i konstytucja określa to w ten sposób: NIK jest naczelnym organem kontroli państwowej. Żeby to zmienić, trzeba, jak wskazuje to prof. Sakowicz w opinii, zmienić konstytucję. I to zostało wyraźnie w opinii podkreślone.

Teraz ustosunkuję się do kwestii bardziej szczegółowych ze sfery pozakonstytucyjnej. O pierwszej z nich nie ma ani słowa w opinii, bo ona jakby padła dzisiaj z ust pana posła Romanka. Statystyka, być może niepokojąca, statystyka jednego promila mówiąca o tym, że z tych spraw, które docierają poprzez NIK do organów powołanych do ścigania, tylko jeden promil spraw przekształca się, nabiera, że tak powiem metaforycznie, ciała procesowego, kończy się, mówiąc krótko, aktem oskarżenia. To brzmi dosyć efektownie, ale nie wyjaśnia bardzo istotnej kwestii, to znaczy, dlaczego te sprawy nie kończą się aktem oskarżenia? To nie musi być tak, że wina leży po stronie organów powołanych do ścigania przestępstw, po stronie Policji, po stronie prokuratury. Wcale tak być nie musi. To nie zostało zbadane. Ze statystyki nie wynika, dlaczego tak jest. Być może te sprawy to są zawiadomienia, które nie dotyczą czynów wypełniających znamiona przestępstw. Być może jest bardzo słaby materiał dowodowy. Przyczyn może być bardzo wiele i ta statystyka zaciemnia obraz.

Teraz odniosę się w telegraficznym skrócie do zagadnień ściśle procesowych. Zastrzegam się, że to odniesienie jest przedwczesne, dlatego powiem dosłownie kilka słów o kwestiach procesowych, przedwczesne ze względu na zarzuty natury konstytucyjnej, które dyskwalifikują ten projekt, a o których szerzej jest w opinii Biura Analiz Sejmowych.

Kwestie procesowe. Po pierwsze, pomysł regulacji uprawnień oskarżycielskich. Właściwie jest tak, jak mówi pan poseł Romanek, akt oskarżenia, czyli ta finalna czynność w postępowaniu przygotowawczym będzie należała do prokuratora, to prawda, tak. Natomiast te czynności przedwstępne, oskarżycielskie, a właściwie obowiązek, zaraz powiem dlaczego obowiązek, uprawnienia do prowadzenia postępowania przygotowawczego NIK, zostały uregulowane w ustawie szczególnej. Jest to wadliwy pomysł z punktu widzenia techniki prawodawczej. Te kwestie muszą zostać uregulowane w ustawie procesowej, w Kodeksie postępowania karnego. Dlaczego? Dlatego, że tam właśnie jest ich miejsce. To ten akt prawny reguluje kwestie związane z prowadzeniem postępowań karnych, a nie ustawa o NIK. Sygnalizuje to w opinii prof. Sakowicz. Wydaje się, że trzeba to uwzględnić w przyszłości, jeżeli ten pomysł po ewentualnej zmianie konstytucji miałby być nadal dyskutowany.

Trzeba powiedzieć, że stanowisko, iż NIK dysponuje uprawnieniem do prowadzenia postępowania przygotowawczego, dochodzenia czy śledztwa, jest nietrafne. To jest pewna iluzja. Ona wynika z wadliwego zrozumienia zasady legalizmu ujętej w art. 10 Kodeksu postępowania karnego. Zasada legalizmu wyraża myśl, że gdy zostanie popełniony czyn, który wypełnia znamiona typu czynu zabronionego, organy powołane do ścigania przestępstw muszą prowadzić postępowania w tych sprawach. One dotyczą sfery prawnomaterialnej, nie prawnoprocesowej. Natomiast kwestie, które chcą regulować

projektodawcy, to są kwestie procesowe. To znaczy, nie wynika z tego projektu, że NIK nie ma obowiązku prowadzenia postępowania przygotowawczego, śledztwa, dochodzenia. Nie, absolutnie nie. W sprawach, które należą do jej właściwości, mówiąc skrótowo, będzie musiała takie postępowanie prowadzić, tylko będzie miała procesową – tu uzasadnienie projektu zasadza się na nieporozumieniu – procesową możliwość odstąpienia, zrezygnowania z uprawnienia powiedzmy quasi-oskarżycielskiego. Ta kwestia, jak pisze się w opinii, musi zostać uregulowana w Kodeksie postępowania karnego, nie w ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli.

W związku z tym, co powiedziałem, to nie jest uprawnienie, to jest obowiązek prowadzenia w tych sprawach postępowania karnego, a wyjątkiem od tego obowiązku jest możliwość zrzeczenia się tego prawa. To zostało także wadliwie uregulowane, dlatego że, jak bardzo skrótowo sygnalizuje to autor opinii pisemnej Biura Analiz Sejmowych, nie wiadomo, jaki charakter ma to zrzeczenie się uprawnienia do prowadzenia postępowania przygotowawczego. Ono ma być zawarte w zawiadomieniu. To też jest wadliwy pomysł. Nie w zawiadomieniu powinno być to zrzeczenie, tylko w jakiejś formie procesowej. A w jakiej, nad tym należałoby się jeszcze zastanowić.

I wreszcie szereg problemów związanych z samą możliwością zrzeczenia się, rezygnacji z prawa do prowadzenia postępowania przygotowawczego. Czy na przykład NIK mogłaby zrezygnować z prawa do prowadzenia postępowania przygotowawczego w toku toczącego się, już „objętego” postępowania przygotowawczego? Nie wiadomo. Właściwie skoro w ogóle może zrezygnować z tego uprawnienia, taka jest idea projektu, to zapewne i w toku mogłaby zrezygnować. Ale z jakiego powodu? Skoro NIK jest tak kompetentna do prowadzenia postępowań przygotowawczych, to należałoby wskazać jakiś powód, dla którego w toku postępowania mogłaby zrezygnować z tego postępowania. W jakiej formie? Czy mogłaby ponownie objąć postępowaniem? Właściwie nie. Z projektu wynika, że jest to jednorazowe oświadczenie woli organu, którego nie można cofnąć. Ale powstaje problem, który sygnalizuję, co w toku postępowania, które jest prowadzone już przez NIK.

Na zakończenie, taka myśl bardziej ogólna. Rozumiem intencję, która przyświeca autorom projektu, jednak tradycją polskiego systemu prawa, nie mówię, że musimy być niewolnikami tradycji, szczególnie tradycji normatywnych, a szczególnie Sejm nie musi być niewolnikiem takich kanonów normatywnych, ale jednak tradycją polskiego systemu prawa było rozdzielenie kompetencji NIK i organów powołanych do ścigania przestępstw. Z tej tradycji wynika jedna zasadnicza rzecz, o czym się nie pisze w uzasadnieniu do tego projektu, albo się przeinacza tę kwestię. To właśnie organy powołane do ścigania przestępstw dysponują należytym doświadczeniem, wiedzą i praktyką w zakresie prowadzenia postępowania karnego o charakterze procesowym. Nie NIK. Nie mówię, że tego nie można zmienić. Można. Ale tradycja jest właśnie taka.

Legislator Katarzyna Abramowicz:

Całkowicie zgadzam się z opinią przedmówcy, co potwierdza przedstawiona opinia. Chcę zwrócić uwagę na jedno. Nie negując celu tej ustawy i nie odnosząc się w ogóle do *ratio legis* tej ustawy, muszę podkreślić, że w celu jej zrealizowania niezbędna jest jednak, naszym zdaniem, zmiana konstytucji i przyznanie odpowiednich uprawnień Najwyższej Izbie Kontroli, gdyż jest to organ konstytucyjny, którego wszystkie uprawnienia zawarte są w art. 203 Konstytucji. Natomiast ustawa, zgodnie z konstytucją, mówi tylko i wyłącznie o organizacji oraz trybie działania Najwyższej Izby Kontroli, w zakresie uprawnień powtarza przepisy konstytucji. Tak więc, w kwestii przyznania uprawnień organu ochrony prawnej należałoby jednak zmienić konstytucję. I to jest jeden aspekt.

Odnosząc się do drugiego elementu, czyli kwestii podległości Sejmowi, to nie można nie zauważyć, że w trakcie prowadzenia postępowania przygotowawczego Najwyższa Izba Kontroli będzie podlegać decyzjom prokuratora, co narusza przepis. Ponadto, co warto jeszcze podkreślić, w postępowaniu wykroczeniowym będzie miała uprawnienia oskarżyciela.

Podtrzymujemy uwagi, które zostały sformułowane w opinii, i zgadzamy się z tym, co Biuro Analiz Sejmowych w swojej opinii przedstawiło.

Przewodniczący poseł Damian Raczkowski (PO):

Dziękuję za przedstawienie stanowisk. Otwieram dyskusję. Czy są uwagi lub pytania? Nie słyszę. Czy pan poseł odniesie się do tych zarzutów? Tak. Bardzo proszę.

Poseł Andrzej Romanek (SP) – spoza składu Komisji:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, kiedy spojrzymy na uprawnienia i zasady działania Najwyższej Izby Kontroli, to zauważymy, że jest tam kwestia legalności, czyli zgodności z prawem. Państwo mówili o konieczności zmiany konstytucji, to ja zapytam, w jakim kierunku powinna iść ta zmiana konstytucji? Łatwo mówić, że ma być zmiana, ale jaka to ma być zmiana? Jakie uprawnienia trzeba będzie przyznać NIK, żeby wedle państwa opinii, ten projekt był zgodny z konstytucją? Przecież legalność czy brak legalności powoduje, że pewne zachowania nie mają znamion przestępstwa, ale niektóre mają. To też jest kwestia legalności działania, kontroli pod względem legalności. W związku z czym przełamanie zasady legalności może powodować, że coś jest zdarzeniem, które nie ma znamion przestępstwa, ale też ma znamiona. A więc w pojęciu legalności mieszczą się również czyny przestępne. To pierwszy aspekt, na który chcę zwrócić uwagę w kontekście tego, co tu zostało podniesione.

Natomiast odnosząc się do techniki legislacyjnej, panie mecenasie, chcę zwrócić uwagę, a pan zapewne doskonale wie, że w przypadku postępowań w sprawach o wykroczenia, postępowań karnych jest wiele organów posiadających te uprawnienia, organów, które te czynności podejmują. I gdzie są zawarte te regulacje? Jak pan zauważył, tradycja, na którą pan zwracał uwagę, w innych regulacjach prawnych powoduje, że w przepisach szczególnych te uprawnienia określonym podmiotom się po prostu nadaje.

Przepis Kodeksu postępowania karnego odsyła do przepisów szczególnych. Moglibyśmy to uregulować w Kodeksie postępowania karnego, tylko wtedy k.p.k. byłby wyjątkowo chaotyczny w tym zakresie. Doskonale pan wie, bo taka tradycja, taka praktyka – może dobrze, może źle – jest stosowana. I tak w rzeczy samej jest. Te uprawnienia dajemy innym podmiotom. W związku z tym chcę na to zwrócić uwagę.

Pani mecenas zwróciła uwagę na to, że będą wykonywane polecenia prokuratora ze względu na jednolitość prokuratury dotyczącą określonych czynności procesowych. Zgadzam się z panią, tak. Ale przecież ustawa nie mówi, że Najwyższa Izba Kontroli podlega wyłącznie Sejmowi, to po pierwsze. A po drugie, chociaż to już zupełnie inna sprawa, to, że prokurator, oceniając materiał dowodowy, albo chcąc go zebrać, zleci pewien zakres czynności NIK, nie powoduje, że cała Najwyższa Izba Kontroli będzie podległa prokuraturze. To jest wykonywanie pewnych czynności procesowych. Skoro prokurator je nadzoruje i chce uzupełnić materiał dowodowy albo chce, żeby ten materiał dowody szedł w innym kierunku, bo przecież ma uprawnienia nadzorcze, to będzie mógł zlecić pewne czynności, nawet czynności procesowe, jak napisano to w opinii, przeszukania, przesłuchania określonego świadka czy innych osób. Tak, zgadzam się z panią. Ale wedle mojej opinii to wcale nie narusza zasady przewidzianej w art. 202 ust. 2 Konstytucji.

Kwestia dotycząca zasady legalizmu. Panie mecenasie, możemy się spierać co do tego, gdzie ona jest sformułowana, jak ją traktować. Ona jest zapisana w Kodeksie postępowania karnego. Ona oczywiście mieści się w aspektach dotyczących materialnych walorów znamion czynu zabronionego. Zgadzam się z panem. Ale jest uregulowana w Kodeksie postępowania karnego, ona tam jest zapisana, to gdzie miałem umieścić przepis o przełamaniu tej zasady? Napisać w art. 5 Kodeksu karnego? A może Kodeksu wykroczeń? Przecież nie mogłem tego zrobić. Możemy różne zarzuty sobie stawiać. Proszę nie odbierać tego jako złośliwość z mojej strony, daleki jestem od tego. To jest poważna debata, pan jest prawnikiem, ja też. Ustępuję panu pierwszeństwa, jeśli chodzi o znajomość Kodeksu postępowania karnego czy Kodeksu karnego, ale to nie znaczy, że pole wykładni przepisów, o których mówimy, zasady formułowania niektórych przepisów, nie mieszczą się w zasadzie stanowienia dobrego prawa, o czym mówi Trybunał Konstytucyjny. Wedle mojej opinii mieszczą się. A już z doświadczenia niemal dwuletniego, jeśli spojrzeć jak u nas wygląda proces stanowienia prawa, to powiem panu, panie mecenasie, tyle: to jest i tak doskonale przygotowany projekt.

Przewodniczący poseł Damian Raczkowski (PO):

Dziękuję panu posłowi. Z wielkim zainteresowaniem słuchałem argumentacji. Znakomicie pan poseł ominął te zarzuty, które w moim mniemaniu są zarzutami najbardziej istotnymi. Zgadzam się, że w materii, o której pan poseł Romanek mówił, jest szansa na to, aby ewentualną poprawką tak sformułować te przepisy, żeby one wyczerpywały zarzuty, które znajdujemy w analizie sporządzonej przez prof. Sakowicza. Niemniej nie odniósł się pan poseł do kwestii zasadniczych, do ustawy zasadniczej, która w sposób bardzo określony definiuje kompetencje Najwyższej Izby Kontroli. Jak wskazują w swoich opiniach przedstawiciele i BAS, i Biura Legislacyjnego konieczna byłaby do wprowadzenia takich zmian właśnie zmiana ustawy zasadniczej. To jest główny zarzut, który stawiają eksperci, którzy zajmowali się tym projektem ustawy.

Ale oddaję głos posłom. O głos poprosiła pani poseł Renata Butryn, pani poseł Beata Kempa, pan poseł Andrzej Dera. Bardzo proszę, pani poseł.

Poseł Renata Butryn (PO):

Panie przewodniczący, chcę wyrazić stanowisko z punktu widzenia osoby, która pracowała przez rok w Komisji do Spraw Kontroli Państwowej, gdzie miałam do czynienia z raportami NIK i z jej przedstawicielami. Ta komisja w ramach Sejmu sprawuje kontrolę nad funkcjonowaniem Najwyższej Izby Kontroli. Uważam, że Najwyższa Izba kontroli sporządza raporty, które przecież nie mówią tylko o przekroczeniu, złamaniu prawa, ale przede wszystkim analizują pewne problemy. I to jest wartość raportów NIK. Dla mnie NIK ma taką rolę. Z tych analiz mogą korzystać ministerstwa, posłowie, instytucje państwowe. Mogą się dowiedzieć, jak funkcjonuje wprowadzane prawo, obowiązujące prawo itd. Ponadto zawsze w tych raportach znajduje się zapis, ile spraw zostało skierowanych do prokuratury i ile z nich zostało podjętych po przeanalizowaniu przez prokuraturę dowodów.

Ja uważam, że jest pewien porządek prawny i złamanie tego porządku wprowadziłoby chaos w podziale kompetencji, co należy do prokuratury i osób do tego bardzo profesjonalnie przygotowanych, a co należy do NIK. Przecież w NIK nie pracują tylko prawnicy, pracują tam fachowcy z różnych dziedzin, zajmujący się różnymi aspektami życia społecznego. Uważam, że nie wolno przesuwać kompetencji, bo nastanie pewien chaos, wkraczanie sobie nawzajem na pewne pola, co nie powinno się zdarzyć. Przepis konstytucyjny jasno, moim zdaniem, reguluje pola kompetencji i działania tych dwóch organów państwowych.

Poseł Beata Kempa (SP):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, pozwolę sobie zabrać głos z pozycji obecnego członka Komisji do Spraw Kontroli Państwowej i jako wiceszefowa tej komisji. Powiedziała pani poseł, że mogą protokołami czy wnioskami z kontroli kierować się ministrowie, pan premier. Jednak okazuje się, że wnioski *de lege ferenda*, czyli wnioski, które powstają w wyniku kontroli, bardzo ważne wnioski z punktu widzenia funkcjonowania państwa, nie są realizowane. Nie są realizowane przez ministerstwa. Wkrótce będziemy dysponować taką zbiorczą informacją na prośbę Komisji do Spraw Kontroli Państwowej, to jest wiadomość z ostatnich posiedzeń, a Komisja Administracji i Cyfryzacji zbiera z wszystkich ministerstw informacje, w jaki sposób są realizowane wnioski *de lege ferenda*. To leży. To po pierwsze.

A po drugie, to owe wnioski do prokuratury, które Najwyższa Izba Kontroli formułuje. Przeanalizowaliśmy je na posiedzeniu Komisji do Spraw Kontroli Państwowej bardzo dokładnie w obecności przedstawiciela Prokuratury Generalnej. I co się okazało? Otóż okazuje się, szanowni państwo, że nie są kierowane, a przynajmniej w znikomej ilości, wnioski przez prokuraturę. Nie potrafię podać w tej chwili konkretnych liczb, ale w ubiegłym roku porażająca liczba wniosków została skierowana przez NIK do prokuratury, a tylko znikoma liczba wniosków zakończyła się aktem oskarżenia.

Gdzie tkwi błąd? Nie mówię, że to jest czyjaś zła wola, nie o to chodzi. Po pierwsze, specyfika materii, nad którą proceduje Najwyższa Izba Kontroli. Ona jest najczęściej z pogranicza prawa administracyjnego materialnego. Jeżeli prokuratorzy odmawiają wszczęcia postępowania, to mówią o znikomej społecznej szkodliwości, co jest absolut-

nym nieporozumieniem. Na ten temat w tej chwili trwa bardzo poważny spór w Komisji do Spraw Kontroli Państwowej, aczkolwiek prokuratura przyznała, że trzeba by się temu przyjrzeć, bo praktyka nie jest dobra. Jaka jest konkluzja? Konkluzja jest taka, że osłabia się rangę Najwyższej Izby Kontroli. Ona jest totalnie osłabiona, ranga, prestiż. Tak naprawdę większość protokołów – przepraszam, jest to brutalne, co powiem – ale większość dokumentów trafia do kosza.

Czy realizowane są wnioski, chociażby te najbardziej drastyczne z ostatnich dni? Sprawa ochrony przeciwpowodziowej. To jest narażanie na utratę życia, zdrowia, mienia znacznej wartości. Jeżeli ktoś prawa nie przestrzega i wydaje pozwolenia na budowę na terenach zalewowych, a ktoś inny uważa, że to jest znikoma społeczna szkodliwość, to jest to totalne nieporozumienie. Tutaj państwo nie działa. W takiej sytuacji jest to instytucja dla instytucji. Dlatego wyszliśmy z założenia, że Najwyższa Izba Kontroli powinna posiadać takie uprawnienia, mając do dyspozycji najlepszych biegłych, bo kontrolerzy NIK mogą być potraktowani jako najlepsi biegli w różnych dziedzinach skomplikowanej materii prawa administracyjnego materialnego, często bardzo skomplikowanej materii. Chyba że takie jest założenie obecnie rządzącej koalicji, żeby degradować kontrolę państwową. Jesteśmy na najlepszej drodze, bo się ją zdegradowało do granic możliwości. Ale tak naprawdę cierpi na tym obywatel, a urzędnik podejmujący decyzję jest zupełnie bezkarny. Więc po co wymyślać proch pod tytułem odpowiedzialność urzędnicza – często się o tym mówi i każdy ma usta pełne frazesów podczas kampanii wyborczej, a w sumie się takiej ustawy nie wymyśliło – jeżeli w sposób prosty można wzmocnić rolę Najwyższej Izby Kontroli. Tym bardziej że mamy jeszcze elementy może pozaprawne, ale ważne z punktu widzenia ducha ustawy, którą dzisiaj przedstawia pan poseł Romanek, mianowicie to, że Najwyższa Izba Kontroli jeszcze i daj Boże, żeby nadal, chociaż jest to osłabiane przez nas w Wysokiej Izbie, cieszy się dużym poziomem zaufania, a przede wszystkim pracują tam najwyższej klasy profesjonaliści. Jeżeli już Najwyższa Izba Kontroli, to jest w protokołach kontroli, kieruje sprawę do prokuratury, to jest całkowicie przekonana, że sprawa powinna podlegać jurysdykcji Kodeksu karnego, a co za tym idzie Kodeksu postępowania karnego. To są bardzo przemyślane decyzje Najwyższej Izby Kontroli. Nie ma tam żadnego hura optymizmu. Jak to urządzić, czy miałby to być jakiś nieduży departament, który zajmowałby się tymi sprawami, czy oddelegować z Prokuratury Generalnej prokuratorów, jak to jest w IPN, to już jest dalsza sprawa w sensie proceduralnym, ale z punktu widzenia funkcjonowania państwa jest to w tej chwili niezbędne, bo inaczej NIK stanie się instytucją fasadową.

Za kilka tygodni będę w stanie przedłożyć sprawozdanie, jak wygląda realizacja postulatów *de lege ferenda*. To jest dramat. Czyli co, mamy łożyć na utrzymanie Najwyższej Izby Kontroli potężne pieniądze, a ona ma być nieskuteczna? To po co, jeśli nie ma żadnych konsekwencji w sytuacji już bardzo skrajnej, kiedy trzeba skierować sprawę do prokuratury. Oni naprawdę ważą te decyzje bardzo mocno, a to przebadaliśmy w ramach Komisji do Spraw Kontroli Państwowej w ostatnim czasie. Proponuję więc z punktu widzenia powagi tej Izby, powagi parlamentu, powagi państwa pozytywnie zaopiniować ten projekt.

Poseł Andrzej Dera (SP):

Panie przewodniczący, szanowni państwo, ja chcę się odnieść do głównych zarzutów dotyczących naruszenia konstytucji. W rozdziale IX Konstytucji mamy opisane uprawnienia Najwyższej Izby Kontroli. W moim odczuciu przepisy, które są nowelizowane, a tak naprawdę nowelizowany jest art. 63 ustawy o Najwyższej Izbie kontroli, w żaden sposób nie są w kolizji z tym, co jest zapisane w art. 203 Konstytucji, ponieważ w żaden sposób nie jest zmieniana funkcja Najwyższej Izby Kontroli, której głównym zadaniem jest kontrolowanie działalności państwa. Obecny art. 63 ustawy o NIK odnosi się tylko do tego, że w razie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia NIK zawiadamia organ powołany do ścigania przestępstw. W zaproponowanym projekcie również mamy przepis, że w razie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia Najwyższa Izba Kontroli zawiadamia organ powołany do ścigania przestępstw, wykroczeń. Informuje o tym kierownika. Więc pokazano tu, że chodzi tylko o te

postępowania, w których w wyniku kontroli Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że jej zdaniem doszło do uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa.

Na czym polega nowość tego projektu w stosunku do obecnie obowiązującego przepisu? Tylko na tym, że w tym zakresie, kiedy w wyniku kontroli Najwyższa Izba Kontroli ma uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa, osoby, które taki wniosek sformułowały, będą mogły dalej występować i bronić tych sformułowań. Taka jest istota tego projektu. To się dzieje pod kontrolą i nadzorem prokuratora. Nie wkraczamy w dziedzinę wyłączności prokuratorskiej. Nie zastępujemy istniejącej prokuratury, tylko mówimy w tym momencie, żeby ją podtrzymywać, żeby organ, który stwierdza i robi to publicznie, robi to w wyniku kontroli, i mówi, że jest uzasadnione podejrzenie popełnienie przestępstwa, żeby w dalszych czynnościach procesowych mógł bronić tych sformułowań. Ja tu nie widzę naruszenia konstytucji. Nie widzę, żeby w jakiś sposób te przepisy były w kolizji z przepisem art. 203 Konstytucji, który mówi, że jest to główny organ kontroli. Przecież projekt nie zmienia tego, co jest głównym zadaniem Najwyższej Izby Kontroli. Mówi tylko o tym, że w sytuacjach, kiedy Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, a jest to przecież fakt wynikający z przeprowadzonej kontroli, że zdaniem NIK jest uzasadnione popełnienie przestępstwa, może to przekonanie w czynnościach procesowych dalej podtrzymywać.

Uważam, że nie jest to na tyle istotne, żeby Komisja Ustawodawcza mogła stwierdzić, że nie jesteśmy w stanie dalej pracować nad tego typu konstrukcją. Powinna dać możliwość merytorycznej pracy w odpowiedniej komisji. Kwestie dotyczące pewnych zastrzeżeń w trakcie procedowania można uchylić.

Przewodniczący poseł Damian Raczkowski (PO):

Jednak mówcy uciekają od odniesienia się do zasadniczych zarzutów. Idąc tokiem rozumowania, o którym mówił pan poseł Andrzej Dera, doprowadzimy do sytuacji, w której pracownicy instytucji podległej Sejmowi będą również podlegać w jakimś zakresie, w zakresie prowadzonego przez nich postępowania, które wnioskodawcy chcieliby przyznać pracownikom NIK, nadzorowi prokuratora prowadzącego dane postępowanie. I to, jak podkreślają przedstawiciele Biura Legislacyjnego i Biura Analiz Sejmowych, jest uzasadnione przekonanie, że tu może nastąpić sprzeczność z art. 202 Konstytucji. I to narusza zasadę podległości Najwyższej Izby Kontroli wyłącznie Sejmowi.

W moim przekonaniu tego brakuje w logice wypowiedzi, którą pan poseł się kierował. Nie można zapomnieć, że ustawa zasadnicza wprost wymienia kompetencje, które posiada Najwyższa Izba Kontroli, a tego państwo nie raczą zauważyć.

Poseł Andrzej Dera (SP):

Ad vocem. Przecież w żaden sposób projekt nie zmienia podległości kontrolerów NIK pod prokuraturę. Nie zgadzam się z tezą, że w czynnościach procesowych zmieniamy przepis art. 202 Konstytucji, który mówi, że Najwyższa Izba Kontroli podlega Sejmowi. W żaden sposób działalność prokuratora nie wkracza w dziedzinę kontroli. My mówimy o sytuacji takiej, gdy w wyniku kontroli inspektor NIK czy NIK stwierdza naruszenie przepisów prawa, powstaje uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa lub wykroczenia. Ja tu nie widzę żadnego wyzbycia się władztwa czy kontroli Sejmu. To, co proponujemy nie zmniejsza istotnych, kluczowych relacji, dla których Izba została powołana. My mówimy tylko w sensie proceduralnym, który już nie dotyczy kontroli, bo mówimy o wynikach kontroli, gdy jest już w protokole końcowym zapisane uzasadnione podejrzenie popełnienie przestępstwa. Chodzi tylko o danie takich uprawnień, żeby to stanowisko potem podtrzymywać, żeby nie było sytuacji, że organ państwa mówi, że jest uzasadnione podejrzenie popełnienie przestępstwa, a później już nic ten naczelny organ kontroli nie może. Ja tu nie widzę żadnego przeniesienia władztwa z Sejmu na prokuraturę, bo tylko mówimy w zakresie proceduralnych postępowań karnych.

Poseł Renata Butryn (PO):

Uważam, że formułowanie uzasadnienia, iż nastąpiło przestępstwo nie jest zgodne z procedurą. Najwyższa Izba Kontroli może przekazać informację, że istnieje podejrzenie popełnienia przestępstwa, a prokuratura ocenia zgromadzone dowody. A my chcemy część tych kompetencji dać Najwyższej Izbie Kontroli. Powiem szczerze, że wtedy

powiększymy liczbę instytucji, które mają uprawnienia nie kontrolne, tylko prokuratorskie. To po pierwsze. Po drugie, jeżeli kontrolerzy nie zgadzają się z oddaleniem – przynajmniej mam wrażenie, że w takim państwa prawa żyję – ich wniosków, ich dowodów, to mogą złożyć zażalenie.

Poseł Beata Kempa (SP):

Nie, nie mają takiego prawa. Pani poseł, wszystko by się zgadzało, gdyby było tak w procedurze karnej, jak pani mówi, że NIK miałaby możliwość zaskarżenia decyzji prokuratora, to podejrzewam, że nie byłoby tej ustawy. Ale właśnie dlatego że w świetle procedury karnej, i to jest całe kuriozum, osoba zawiadamiająca, nie wiem czy pani poseł wie o tym, że nawet gdybym ja zawiadomiła o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, jeśli prokurator odmawia wszczęcia postępowania, to nie mam prawa zaskarżyć tej decyzji. I to jest ten podstawowy problem procedury karnej. Mimo iż złożyliśmy projekt ustawy państwo się nie zgodzili na niego. Brak takiej możliwości dla Najwyższej Izby Kontroli tak naprawdę degraduje tę instytucję. W tej sytuacji nie ma takiej możliwości, aby kontroler się odwołał.

Ekspert BAS Antoni Bojańczyk:

Odniosę się zbiorczo do wypowiedzi pana posła Romanka i pani poseł Kempy. Może wyjdę od kwestii szczegółowej. Postaram się mówić krótko, ale całe zagadnienie jest dosyć doniosłe z punktu widzenia ustrojowego.

Po pierwsze, jeśli chodzi o brak kompetencji NIK, to zgodnie z art. 306 Kodeksu postępowania karnego instytucja zawiadamiająca o przestępstwie ma prawo do zażalenia na postanowienie odmowy wszczęcia śledztwa. Nikt nie kwestionuje tego uprawnienia. Owszem, można zastanawiać się nad tym, czy należy wprowadzić odrębne uprawnienie procesowe do zaskarżenia postanowienia o umorzeniu śledztwa. To wszystko jest do rozważenia, można się nad tym zastanawiać, ale to podstawowe uprawnienie jednak jest. To w kwestii szczegółowej, która wiąże się z tym, o czym mówiła pani poseł Kempa, i wiąże się z tym jednym promilem aktów oskarżenia, które powstają w wyniku zawiadomień NIK.

To prawda, ja się zgadzam z panem, panie pośle, że ustawodawca przyznaje uprawnienia oskarżycielskie różnym organom. Tak, tego nikt nie kwestionuje. Ja postuluję umieszczenie uprawnień oskarżycielskich NIK w ustawie procesowej z jednego względu. Otóż w żadnym innym przypadku nie jest znana naszemu systemowi prawa karnego procesowego instytucja zrzeczenia się, odstąpienia. To jest powód, dla którego ja bym rekomendował umieszczenie tego w Kodeksie postępowania karnego.

Chce się odnieść do tego dość licznego spektrum organów, które są upoważnione do prowadzenia postępowania karnego, które mają funkcje ścigania, bo właściwie wszyscy przedmówcy i ja odnosiliśmy się do kwestii funkcji ścigania. Czy NIK powierzyć funkcję ścigania, czy nie? Trzeba sobie powiedzieć jasno, ten projekt powierza NIK funkcję ścigania w zakresie wykroczeń. Tu nie ma wątpliwości. W zakresie wykroczeń NIK staje się oskarżycielem.

Co do powszechnego postępowania karnego można byłoby debatować i nasza dyskusja zapewne przerodziłaby się w seminarium naukowe. Czy prowadzenie niektórych czynności w zakresie postępowania przygotowawczego jest realizacją funkcji ścigania, czy nie? Nie chcę w ten temat wchodzić, moglibyśmy napisać doktorat na ten temat, a nie po to zebraliśmy się dzisiaj. Jednak chcę powiedzieć jedno. Dlaczego Straż Graniczna może realizować funkcję ścigania? Dlaczego te wszystkie inne organy mogą realizować funkcję ścigania?

Przewodniczący poseł Damian Raczkowski (PO):

Panie mecenasie, proszę zmierzać do konkluzji.

Ekspert BAS Antoni Bojańczyk:

Dlatego, że konstytucja nie stoi na przeszkodzie temu, a w przypadku NIK stoi na przeszkodzie. Możliwe jest powierzenie funkcji ścigania, moim zdaniem, NIK, ale wymaga to zmiany konstytucji, bo nie da się logicznie rozszerzyć, przełamać funkcji kontrolnej NIK i zrobić z tego funkcji ścigania.

Legislator Katarzyna Abramowicz:

Jeśli chodzi o legalność i pojęcie legalności, to jest to już drugi poziom. Pierwszy poziom to kwestia uprawnień kontrolnych, które ma Najwyższa Izba Kontroli. To wynika z tytułu rozdziału IX Konstytucji, gdzie są przyznane kompetencje organom kontroli państwowej i ochrony prawa. Najwyższa Izba Kontroli jest organem kontroli państwowej, a wszystkie jej uprawnienia wymienione są w konstytucji. Natomiast zgodnie z art. 207 Konstytucji ustawa określa organizację i tryb jej działania.

Podkreślam, nie neguję celów tej ustawy. Jeśli chcemy tego typu uprawnienia Najwyższej Izbie Kontroli przyznać, to jest to decyzja merytoryczna. Natomiast należy to, naszym zdaniem, zrobić w ten sposób, że trzeba zmienić konstytucję i przyznać te uprawnienia w szczególnych artykułach konstytucji. Co więcej, jeśli chodzi o podległość i kwestię wyłączności podlegania Sejmowi, to zgodnie z konstytucją organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Uważam, że obecnie nie można wnosić, że skoro nie zapisano „wyłącznie", to może podlegać innym organom, dlatego że, aby mogła podlegać innym organom, musiałoby to być dokładnie wyartykułowane w przepisach.

Widzę pewną sprzeczność w wypowiedziach dotyczącą tego, czym jest kontrola. Z jednej strony państwo twierdzą, że projekt nie przyznaje nowych uprawnień, tylko uprawnienia przedłużające, ale z drugiej strony państwo twierdzą, że nie podlega w tym zakresie kontroli, gdyż uprawnienia procesowe już kontrolą nie są. Trzeba byłoby to jednak rozstrzygnąć. Moim zdaniem, to jednak nie są uprawnienia z zakresu kontroli. To jest kolejny etap, uprawnienia procesowe, przyznane organom ochrony prawnej. Można sobie wyobrazić sytuację, że funkcjonariusze Najwyższej Izby Kontroli będą mieli inny pogląd na prowadzenie postępowania. W zakresie wykroczeń mają pewną wolność, natomiast w zakresie postępowania przygotowawczego powszechnego podlegają prokuratorowi i muszą szanować jego decyzję, a to już jest wpływ na działalność Najwyższej Izby Kontroli. Funkcjonariusze Najwyższej Izby Kontroli nie będą mieli możliwości podejmowania samodzielnych decyzji.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Jak zrozumiałem, w świetle obowiązującego prawa NIK ma prawo wnieść zażalenie na postanowienie prokuratury o odmowie wszczęcia postępowania, natomiast nie ma prawa wnieść zażalenia na umorzenie sprawy przez prokuratora. I teraz moje pytanie. Czy danie NIK uprawnienia do wnoszenia zażalenia na postanowienie prokuratora o umorzeniu sprawy, chociażby ze względu na znikomą szkodliwość czynu, wymaga zmiany konstytucji?

Poseł Krzysztof Kwiatkowski (PO):

Rozumiem argumenty merytoryczne. Rzeczywiście jest tak, że uprawnienia NIK dość precyzyjnie są określone w konstytucji. Za to chcę bardzo mocno podkreślić, że jestem pełen uznania dla autorów projektu, którzy poruszają niezwykle ważny problem.

Chcę państwu powiedzieć o pewnej praktyce i statystyce, o której powinniśmy wiedzieć. W zeszłym roku Najwyższa Izba Kontroli złożyła 85 zawiadomień do prokuratury i 100 do rożnych innych instytucji – skarbówka, różne inspekcje. Niestety praktyka jest taka, że w dużej części przypadków prokuratura nawet nie poinformowała NIK o odmowie wszczęcia postępowania. Sytuacja jest absolutnie kuriozalna. Mamy konstytucyjny organ kontroli państwowej, angażujemy ogromne środki państwowe, a ten organ nie jest nawet informowany, co się dzieje z jego wnioskiem.

To samo dotyczy wniosków *de lege ferenda*, o których mówiła pani poseł Kempa. W latach 2010–2012 było 114 takich wniosków. Zrealizowaliśmy, mówię to jako parlamentarzysta, tych wniosków całkowicie 17, a częściowo 11. To jest brak wykorzystania potencjału Najwyższej Izby Kontroli. Uważam, że do tej sprawy będziemy musieli bardzo szybko wrócić, przygotowując stosowne zmiany przepisów, bo uważam, iż obecna sytuacja deprecjonuje autorytet, uprawnienia konstytucyjnego organu kontroli państwowej.

Poseł Andrzej Romanek (SP) – spoza składu Komisji:

Szanowni państwo, pan przewodniczący twierdzi, że nie odnoszę się do zarzutów. Panie przewodniczący, to nie jest tak do końca. Po pierwsze, czym jest podległość ustrojowa?

Zajrzyjmy do konstytucji, to jest podległość tak naprawdę personalna, a tu mówimy o podległości procesowej uregulowanej w przepisach k.p.k. To są dwie różne sprawy. Jest pewne powiązanie, jest pewien problem ustrojowego uregulowania Najwyższej Izby Kontroli, zgadzam się. Ale nie mylmy pojęć – ustrojowa i procesowa podległość. Nie przełamujemy podległością procesową podległości ustrojowej. W żadnym przypadku, według mnie.

Prezesa NIK powołuje Sejm, potem jest sprawozdanie, nie może być oskarżony itd. Tak jest usadowiony Prezes NIK, ale Prokurator Generalny może dzisiaj być przez nas odwołany. Jest podległość ustrojowa? No jest, z całą pewnością, jeśli sprawozdania nie przyjmie premier po zaopiniowaniu przez Ministra Sprawiedliwości. A więc są przypadki, kiedy podległość ustrojowa jest przełamywana przez podległość procesową i to w żaden sposób nie przeszkadza.

Oczywiście rodzą się wątpliwości konstytucyjne. Ja, pisząc ten projekt, też miałem pewne wątpliwości, ale jestem głęboko przekonany, że mieszczę się w granicach prawa. Nic nie ujmując przedstawionym opiniom, bo daleki jestem od jakichkolwiek złośliwości, przypominam o interpretacji prawa. Nie kwestionuję tych opinii w tym wymiarze, w jakim każdy ma prawo do interpretacji prawa, chociaż u nas jest bogactwo interpretacji prawa. Spotkałem się z takimi oto przypadkami, prowadząc kancelarię, że Sąd Najwyższy w tych samych stanach faktycznych dotyczących rożnych spraw orzekał diametralnie różnie. Więc proszę zwrócić uwagę, że pojęcie wykładni przepisów, w tym konstytucji, Sąd Najwyższy w swoich orzeczeniach odwoływał się do konstytucji również, może być rożne. Niestety, taka jest prawda. Czasami jest to autorska opinia, nic nie ujmując tym opiniom. Można byłoby znaleźć drugą opinię sprzeczną z tą tu zaprezentowaną. Na dowód tego powiem taką rzecz. Wczoraj na posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych Biuro Legislacyjne i Rządowe Centrum Legislacji przedstawiło dwie drastycznie różne opinie w tej samej sprawie. Dlatego zwracamy uwagę i na ten aspekt.

I jeszcze jedna sprawa, którą podniosła pani poseł Butryn, mówiąc, że w Najwyższej Izbie Kontroli pracują ludzie o różnym wykształceniu. To świetnie, tak jak w Policji pracują niekoniecznie z wykształcenia prawnicy. To jest właśnie wielki walor inspektorów NIK, że oni się znają na sprawach podatkowo-księgowych, na których nie musi się znać prokurator, bo to jest wiedza bardzo specjalistyczna. Prokuratorzy korzystają z opinii biegłych. Dlaczego? Bo często tej wiedzy sami nie mają, szczególnie w sprawach przestępstw gospodarczych. I to nie jest zarzut wobec prokuratury. Nikt nie jest wszechwiedzący, prokuratorzy też się specjalizują, taka jest dzisiaj rzeczywistość. Ale kiedy porównywałem te aspekty, jestem głęboko przekonany że, mając na uwadze przepisy konstytucji, przepisy ustrojowe, jak również przepisy takich ustaw, jak ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli, mieścimy się w ramach przepisów konstytucyjnych oraz przepisów innych ustaw. Wierzę głęboko, że nad tą ustawą możemy dalej procedować i poprawiać ją, jeżeli są argumenty. Ja się nie upieram. Jeżeli jest potrzeba poprawienia przepisów, to nie będę się upierał, przyjmę to z pokorą i będę z państwem współpracował, dlatego że chcemy dobrego prawa.

Przewodniczący poseł Damian Raczkowski (PO):

Dziękuję panu posłowi. Sądzę, że wyczerpaliśmy temat.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Chciałbym jednak usłyszeć odpowiedź na moje pytanie.

Przewodniczący poseł Damian Raczkowski (PO):

Tylko nie wiem, do kogo pan poseł Kłopotek kierował swoje pytanie.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Do pana posła Romanka albo do Biura Legislacyjnego.

Legislator Katarzyna Abramowicz:

Naszym zdaniem, nie wymaga, ale to nie wchodzi w uprawnienia prowadzenia postępowania przygotowawczego. Jest to uprawnienie przyznane nie tylko Najwyższej Izbie Kontroli, ale i innym organom oraz osobom zawiadamiającym.

Przewodniczący poseł Damian Raczkowski (PO):

Dziękuję bardzo. Mam nadzieję, że wyczerpaliśmy temat. Każdy z posłów ma już wyrobione zdanie co do tego, jak głosować. Zamykam dyskusję. Przechodzimy do głosowania. Pani marszałek skierowała projekt ustawy do Komisji, aby Komisja Ustawodawcza wypowiedziała się na temat konstytucyjności tego projektu. Szanowni państwo, w związku z tym poddaję go pod głosowanie.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za niedopuszczalnością prawną poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego?

Stwierdzam, że Komisja uznała, iż projekt może być dalej procedowany przez Sejm przy 7 głosach za, 6 przeciwnych i 4 wstrzymujących się. Taką opinię Komisja Ustawodawcza przekaże pani marszałek. Wniosek nie uzyskał wymaganej większości 3/5.

Na tym wyczerpaliśmy porządek dzienny – zamykam posiedzenie.